



Thüringer Landtag
Haushalts- und Finanzausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße
99096 Erfurt

Per E-Mail an:
poststelle@landtag.thueringen.de

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Forschungsstelle Glücksspiel (502)

Prof. Dr. Tilman Becker
Geschäftsführender Leiter

T +49 711 459 22599
F +49 711 459 22601
E tilman.becker@uni-hohenheim.de

04. Juli 2019

Schriftliche Stellungnahme zum „Thüringer Gesetz zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag“ (Drucksache 6/7188)

Sehr Herr Vorsitzender,
Sehr geehrte Damen und Herren des Haushalts- und Finanzausschuss,

wir bedanken uns für die Einladung, eine schriftliche **Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf** abzugeben.

Der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag soll den bisherigen Zustand im Bereich der Sportwetten durch die Aufhebung der Begrenzung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen beenden. Der Graumarkt in diesem Bereich soll dadurch in geregelte Bahnen gelenkt werden. Dieser längst überfällige Schritt ist sehr zu begrüßen. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Schritt zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit beiträgt. Wenn es nun tatsächlich zu einer Vergabe der Konzessionen kommen sollte und die qualitativen Vorgaben zum Spielerschutz im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag tatsächlich umgesetzt werden sollten, wird sich auch der Spieler- und Jugendschutz verbessern.

Es wäre jedoch darauf zu achten, dass die Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz auch tatsächlich von den Anbietern eingehalten werden. Dazu gehören der Anschluss an die übergreifende Sperrdatei, die Verpflichtung zur Identifizierung und Authentifizierung der Spieler, das Angebot von freiwilligen Selbstlimitierungen für die Spieler und die Umsetzung eines an das Internet angepassten Sozialkonzept mit Personalschulungen und dessen wissenschaftliche Evaluierung.

Zu den gesetzlichen Vorgaben gehören auch das Verbot von Live-Wetten und die Begrenzung des Einsatzes auf monatlich maximal 1.000 Euro. Nach unserer Meinung sollte bei der nächsten Änderung des Glücksspielstaatsvertrags die Einsatzbegrenzung in eine Verlustbegrenzung umgewandelt werden und es sollten nicht nur Live Wetten als Endergebniswetten sondern auch auf einzelne Tore zulassungsfähig sein.

Ob die gesetzlichen Vorgaben auch tatsächlich eingehalten werden und die Anbieter von Sportwetten mit einer Konzession sich als zuverlässig erweisen werden, hängt von den Anbietern selber ab, aber auch davon, ob und wie die Glücksspielaufsichtsbehörden gegen Verstöße vorgehen werden. Da Online-Casinoangebote weiterhin untersagt sind, aber fast alle Anbieter von Sportwetten diese anbieten, wird sich auch hier zeigen, ob und wie zuverlässig die Inhaber einer Sportwettkonzession sind und ob und wie die Glücksspielaufsichtsbehörden das Verbot von Online-Casinoangeboten durchsetzen werden.

Die in **Anlage 2** auf Basis des Beschlusses (Entwurf) der Gesundheitsministerkonferenz aufgeworfenen Punkte bezüglich des Spielerschutzes im Bereich von Sportwetten im Online- und Offline-Bereich sind aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll.

Dazu zählen etwa räumliche Beschränkungen und Abstandsregelung für Sportwettbüros analog zu den Regeln für Spielhallen, um eine Kohärenz zwischen den Angeboten sicherzustellen.

Darüber hinaus sollten jedoch unbedingt auch Gaststätten berücksichtigt werden. Nach aktueller Rechtsprechung gilt das Trennungsgebot für unterschiedliche Glücksspielformen in der Gastronomie nicht, da eine entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt. Somit können trotz Alkoholausschank Geldspielgeräte und Sportwettterminals in einer Gaststätte gleichzeitig aufgestellt werden.

Den im dritten Punkt aufgestellten Forderungen können wir uns ansonsten durchweg anschließen. Allerdings sollten bei Punkt „j“ auch neue Werbeformen wie Influencer-Marketing in den sozialen Netzen und Affiliate-Marketing auf sogenannten Vergleichsseiten berücksichtigt werden, da diese neuen Werbeformen die klassische Werbung immer stärker ablöst. Ebenso fehlt eine Aussage zum Verbot von Sportwetten auf Sportereignisse, an denen vorwiegend Jugendliche teilnehmen. Genauso fehlt eine kritische Betrachtung von Sportwetten auf Ereignisse, die von einzelnen Spielern abhängen, da diese die Integrität des Sports besonders gefährden.

Darüber hinaus wollen wir die Gelegenheit nutzen und an wichtige Punkte bei der **Neuausgestaltung der Glücksspielregulierung** erinnern, die durch die vorgelegte Gesetzgebung noch nicht berücksichtigt werden.

1. Es sollte die Schaffung einer bundeseinheitlichen Aufsichtsbehörde der Länder für das (Online-) Glücksspiel als eine Anstalt öffentlichen Rechts angestrebt werden. Für einen

effektiven Vollzug sollte diese Behörde mit umfassenden Rechten ausgestattet werden. Die Aufgaben dieser Behörde sollte nicht nur die Formulierung der Lizenzbedingungen, die rechtssichere Lizenzvergabe, die Kontrolle und Überwachung der Lizenznehmer, die Überwachung der Werbung, die technische Überwachung der Anbieter, die Sanktionierung bei Lizenzverstößen (bspw. Einhaltung des Spieler- und Jugendschutzes), die Bekämpfung von Match-Fixing und Geldwäsche und die Bekämpfung von illegalen Angeboten umfassen, sondern sich auch auf die Beratung des Gesetzgebers, die Beobachtung des Marktes und den Kontakt zu anderen Glücksspielkommissionen erstrecken.

Auch die Sperrdatei sollte von dieser Behörde beaufsichtigt werden. Eine solche Behörde muss mit ausreichenden finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet sein, um effektiv arbeiten zu können.

Es wäre darauf zu achten, die zukünftig in einem neuen Glücksspielgesetz nur die Rahmenbedingungen spezifiziert werden, die genaue Ausgestaltung jedoch dieser Behörde überlassen bleibt.

2. Die Bemühungen um eine bundeseinheitliche Regulierung des gesamten Glücksspielmarktes wären zu intensivieren, um Auswüchse mancher Anbieter, wie das Werben in der gesamten Bundesrepublik auf der Basis von Online-Casinolizenzen in Schleswig-Holstein unterbinden zu können. Weitere Alleingänge einzelner Bundesländer in diesem Bereich gehen auf Kosten des Jugend- und Spielerschutzes und sind darüber hinaus rechtlich problematisch. Es wird gegen die Verfassungspflicht zur Bundestreue (siehe Beitrag Ennuschat in ZfWG 3/4/18 S. 203) verstoßen. Es bestehen auch berechtigte Zweifel, ob erneute Alleingänge eines Bundeslandes mit dem Europarecht vereinbar sind. So betont der Europäische Gerichtshof in der Pressemitteilung zu der Rechtsache Digibet und Albers (Pressemitteilung 85/14 des Europäischen Gerichtshofs), dass die Anwendung einer weniger strengen Regelung in Schleswig-Holstein nur dann europarechtlich noch zulässig ist, wenn die Regelung zeitlich auf weniger als 14 Monate und räumlich auf ein Bundesland begrenzt sei. Wenn die Bundesländer sich nicht auf eine einheitliche Regelung einigen könnten, wäre nach § 72 Abs. 2 Grundgesetz der Bund gefordert, um eine Zersplitterung der Rechtsverhältnisse zu verhindern und für eine Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit zu sorgen.
3. Die Änderung des Rennwett- und Lotteriewesensgesetz ist durch die Schaffung eines Steuertatbestandes für illegale Glücksspielangebote anzustreben. Das Rennwett- und Lotteriewesensgesetz von 1922 zuletzt geändert 2015 ist nicht an die Zeiten des Internets angepasst. Es kennt bei den illegalen Angeboten nur das Einbringen von ausländischen Losen (§ 21). Die Angebote von „schwarzen Lotterien“ gibt es erst seit einigen Jahren. Bisher ist noch nicht abschließend geklärt, ob es sich um Wetten auf Lotterien oder um illegales Glücksspiel handelt. Diese „schwarzen Lotterien“ sind keine Lotterien, weil sie nicht nach einem bestimmten eigenen Spielplan durchgeführt werden. Diese „schwarzen Lotterien“ sind auch keine Wetten, da es nicht um die Klärung von Meinungsunterschieden geht. Diese „schwarzen Lotterien“ sind vielmehr illegales Glücksspiel. Von daher gilt es in

dem Rennwett- und Lotterieweggesetz einen Steuertatbestand für illegales Glücksspiel zu schaffen. Nach unseren Informationen sind die schwarzen Lotterien wie Lottoland nur von der Umsatzsteuer erfasst, wobei als Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer der Bruttospielertrag angesetzt wird. Dies wären etwa 9 Prozent auf den Umsatz. Die legalen Anbieter von Lotterien zahlen zumindest 16,6 Prozent auf den Umsatz (20 Prozent auf den planmäßigen Preis) und die Zweckabgaben (in der Höhe von 30 Prozent bei Soziallotterien). Ausländische Lose wären mit 20 Prozent auf den Umsatz (25% vom planmäßigen Preis) zu besteuern. Das illegale Angebot wird demzufolge derzeit steuerlich gegenüber den legalen Angeboten bevorzugt.

Aus ökonomischer Sicht liegt hier eine Verzerrung der Anreizsysteme vor. Aus steuerwirtschaftlicher Sicht lohnt es sich, „schwarze Lotterien“ anzubieten und nicht an den staatlichen Anbieter zu vermitteln. Bei einem Angebot illegaler Lotterien beträgt der Bruttospielertrag etwa 50 Prozent vom Umsatz. Bei der steuerlichen Abgabe von 9 Prozent vom Umsatz, verbleiben dem Anbieter dieses illegalen Glücksspiels 41 Prozent Nettoerlös (EBIT). Bei einer gewerblichen Spielvermittlung erhält der Vermittler etwa 7 bis 8 Prozent vom Umsatz als Nettoerlös. Es lohnt sich also aus ökonomischer Sicht, illegale Lotterien anzubieten, insbesondere da es in den letzten zehn Jahren keine einzige strafrechtliche Verurteilung eines Anbieters von Online-Glücksspiel stattgefunden hat. Die Gründe hierfür liegen in der Problematik des Inlandsbezugs und da lediglich die abstrakte Gefährlichkeit der Handlung sanktioniert wird.

Dies gilt analog für illegale Casinoangebote. Auch dort würde nur die Umsatzsteuer auf den Bruttospielertrag anfallen. Die Spielbanken hingegen unterliegen einer sehr viel höheren Abgabenlast.

Illegale Spielangebote wären mit einer Steuer zu belegen, die zumindest der Steuer- und Abgabenlast vergleichbarer legaler Angebote entspricht. Es gibt keinen Grund, warum illegale Angebote aus der Perspektive der Steuer und Abgaben bevorzugt behandelt werden sollten, wie es bisher der Fall ist.

Die ordnungsrechtliche Sanktionierung hat sich als wenig wirksam herausgestellt. Es gibt erstens Probleme, eine Untersagungsverfügung überhaupt zuzustellen. Wenn dies erfolgreich war, wird diese angegriffen. Selbst wenn es einmal zu einer gerichtlich festgestellten Ordnungswidrigkeit kommen sollte, ist die Strafhöhe so gering (max. 500 000 Euro), dass es sich wiederum lohnt, illegales Glücksspiel aus dem Ausland anzubieten.

Vor diesem Hintergrund sind Überlegungen anzustellen, wie das Rennwett- und Lotterieweggesetz kurzfristig geändert werden könnten, dass es sich weniger lohnt, illegales Glücksspiel anzubieten. Ideal wäre es, wenn die steuerliche Belastung eines illegalen Angebots zumindest der steuerlichen und abgabenmäßigen Belastung eines vergleichbaren legalen Angebots entsprechen würde.

4. Die möglichst sofortige Umsetzung einer anbieter-, spielformen- und vertriebswegeübergreifenden Sperrdatei. Die Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten haben von allen Glücksspielformen das höchste Suchtgefährdungspotential. Es wäre daher anzustreben, dass sowohl die Geldspielgeräte in Spielhallen, aber auch in Gaststätten an eine übergreifende Sperrdatei angeschlossen werden.
5. Die Verbesserung des Spielerschutzes durch Einsatz spezifischer Instrumente im Internet. So könnte dort besonders durch Tracking-Technologien in Verbindung mit Big-Data-Technologien problematische Spielerverläufe identifiziert werden. Glücksspielanbieter könnten dann unter Wahrung der Datenschutzrechte den Spielern individuelles Feedback zu dem Spielverhalten geben und in letzter Konsequenz eine Fremdsperre veranlassen.
6. Die Regulierung der Werbung im Bereich Glücksspiel muss überdacht werden und ggf. die Werberichtlinien angepasst werden. Insbesondere sollte jedwede Werbung von Unternehmen untersagt werden, die von ihrem legalen Angebot (Sportwetten) auf illegale Angebote verlinken, wie dies derzeit weitverbreitete Praxis ist. Dies sollte insbesondere auch bei Imagewerbung und Sponsoring (Trikot- und Bandenwerbung) berücksichtigt werden. Auch wäre die Werbung über Influencer und Affiliates zu regulieren.
7. Eine Änderung des Strafgesetzbuches ist dringend notwendig, um gegen illegale Online-Angebote vorzugehen. Nach § 284 und § 287 StGB steht die Veranstaltung von Glücksspiel oder Lotterien ohne behördliche Erlaubnis unter Strafe. Es ist aber bisher zu keiner einzigen strafrechtlichen Verurteilung eines Online-Anbieters gekommen. Die Vorgaben des Strafgesetzbuchs sind an das Internet-Zeitalter anzupassen.
8. Ein fester Anteil der durch Glücksspiel erzielten Landeseinnahmen aus Steuern und Abgaben sollte der wissenschaftlichen Forschung im Bereich Glücksspiel und „Glücksspielsucht“ zur Verfügung gestellt werden.

Auf Grundlage der angeführten Aspekte empfehlen wir, das vorgeschlagene Gesetz in seiner jetzigen Form umzusetzen. Allerdings empfehlen wir dringend, bereits jetzt an die weiteren anstehenden Aufgaben der Glücksspielregulierung in Deutschland zu denken und mit Hochdruck an der entsprechenden Regulierung zu arbeiten und die notwendigen Verhandlungen mit den anderen Bundesländern zu führen. Unserer Meinung nach gibt es gute Gründe für und auch gegen die Zulassung von Online-Casinoangeboten. Diese Frage wäre politisch zu klären.

Deutschland ist derzeit ein Paradies für illegale Anbieter. Diese werden steuerlich begünstigt, strafrechtlich nicht verfolgt und legalen Anbietern wird der Marktzutritt verwehrt. Es gilt, diesen Zustand möglichst bald zu ändern. Ein solcher Zustand ist eines Rechtsstaates unwürdig.

Die Auswirkungen des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrags sollten wissenschaftlich evaluiert werden. Von Interesse wird das Verhalten der Marktteilnehmer sein, insbesondere ob die

Anbieter ihre bisherige Praxis zum gleichzeitigen Anbieten von dann zugelassenen Sportwetten und illegalen Angeboten wie Live-Wetten, Online-Casinospielen und Wetten auf virtuelle Ereignisse einstellen. Dies muss zeitnah in Auftrag gegeben werden, um entsprechende Erkenntnisse während der kurzen Übergangszeit generieren zu können.

Die Gesetzgeber der Länder sollten aus dem Verhalten der Anbieter Schlüsse für die weitere Gestaltung des Marktes ziehen. Ebenfalls sollten die Gesetzgeber möglichst bald Sorge dafür tragen, dass die für die weitere Verbesserung der Regulierung notwendigen Schritte im Sinne der obigen Punkte mit Inhalt gefüllt werden. Es wären hier Experten des Verwaltungsrechts, der Steuerrechts, des Strafrechts, des Datenschutzes und anderer Disziplinen zusammenzuführen, um diese Aufgaben multidisziplinär und unabhängig zu erledigen. Die Zeit hierfür drängt.

Für weitere Fragen stehe ich selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen aus Hohenheim

Ihr

Tilman Beck